

**CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO**

*Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro*

É um grande privilégio poder participar, uma vez mais, deste painel. O convite que recebo, e logo aceito, faz bem ao meu espírito. Posso parar a labuta obrigatória para repensar em liberdade os temas de nosso tempo. E o nosso tempo brasileiro vivido, acossado pelo drama impiedoso dos conflitos sociais, faz-me lembrar, como terapia necessária, do livro do historiador **Reinhart Koselleck**, estudioso do setecentos, **Futuros Passados**, recente de 1979, ao apresentar as variadas características e sentidos do termo revolução, para adotar aqui aquele de transformação social, longe do originário, vindo da astronomia, que designava o movimento regular dos corpos em suas órbitas. E, assim, juntá-la ao terceiro significado do termo revolução apresentado por **José Guilherme Merquior**: a revolução como algo positivo para a humanidade; as revoluções como divisores de águas na experiência histórica do gênero humano, mudanças em profundidade, abrindo novas etapas na marcha ascensional da civilização. Ascender criticamente, deve-se dizer sempre, a cada patamar da história da guerra do mundo, para que, pelo menos seja menor a intensidade e maior a felicidade, sem perder a esperança, que invadiu **Michelet** ao escrever, ainda em 1830, uma **Introdução à história universal**, com a seguinte abertura: "Nasceu com o mundo uma guerra que só há de terminar com o mundo: a guerra do homem contra a natureza, do espírito contra a matéria, da liberdade contra a fatalidade. A história" - pontificou **Michelet** - "não é mais que o registro desse conflito interminável".

Entre muitos e superiores caminhos que a teoria da constituição oferece, pensei que seria desafio maior enfrentar, como provocação para

---

\* Palestra proferida no painel "Teoria da Constituição", na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 10/4/91.



um maior debate, aquele que angustia os espíritos comprometidos com a nacionalidade, assim, o da **governabilidade**, no contorno, desenhado por **Gianfrancesco Pasquino**, que vale aqui resumido.

De fato, mais usado atualmente é o termo oposto, isto é, **não-governabilidade**. Esta, assumindo o que a variegada literatura política alvitra, alcançaria uma das seguintes hipóteses, ou uma combinação de várias:

1ª) A não-Governabilidade é o produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal. Não-Governabilidade, portanto, é igual à crise fiscal do Estado (O'Connor).

2ª) A não-Governabilidade não é somente, nem principalmente, um problema de acumulação, de distribuição e de redistribuição de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, de preferência, um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Na sua exposição mais sintética e mais incisiva 'a Governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das suas instituições de oposição' (**Huntington**).

3ª) A não-Governabilidade é o produto conjunto de uma crise de gestão administrativa do sistema e de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos. Na sua versão mais complexa, a não-Governabilidade é a soma de uma crise de **input** e de uma crise de **output**. Diz **Habermas**:

As crises de **output** têm a forma de **crise de racionalidade**: o sistema administrativo não consegue compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de **input** têm a forma de **crises de legitimação**: o sistema legitimador não consegue preservar o nível necessário de lealdade da massa,

impulsionando assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu (in **Norberto Bobbio**, Dicionário de Política, Ed. Universidade de Brasília, 2ª ed., 1986, págs. 547/548).

Nos sistemas totalitários, nos quais as massas não se organizam soberanamente como povo-órgão, o problema da **governabilidade** é resolvido pelo aparelho de repressão do Estado. O governo governa porque quer e não porque é representante do povo. E, nessa medida, não se lhe opõem frustrações públicas, nem se lhe apontam enfermidades malignas capazes de acelerar o seu afastamento. Há, nesses casos, uma terapia peculiar pelas elites de poder, enclausuradas no próprio sistema de governo.

A **não-governabilidade** é, assim, um vírus possível das democracias ocidentais, ou como tal organizadas. Poder-se-ia dizer que o **Abade Sièyes** inventou a nação como corpo unitário, fonte de soberania, fundindo o conceito rousseauiano de vontade geral com a idéia de representação. Como analisou **Merquior** esse berço democrático:

A vontade geral, mesmo representada, implica uma cidadania igualitária. Siyès não advoga o sufrágio universal e sim o regime censitário; mas dentro da franquia os cidadãos são iguais e universalmente ativos. Ora, os estratos privilegiados, nobreza e clero, detêm um **imperium in imperio**: eles são contrários a um só tempo ao espírito da cidadania (já que não podem ser iguais) e à lógica da produção (já que são classes ociosas). Todo o poder, portanto, ao Terceiro-Estado. Rousseau condenara a representação por julgá-la vulnerável aos particularismos. **Siyès**, alegando que cada deputado 'representa a nação inteira' e não apenas a sua circunscrição, **reconcilia a instituição representativa com o universalismo da vontade geral** (Dicionário Crítico da Revolução Francesa, Nova Fronteira, Rio, 1989, pág. XXV).

Aí está, na verdade, no manancial democrático que começa com a idéia de nação e deságua na teoria clássica da representação, um cenário propício à exacerbação do fato político e social da **não-governabilidade**.

Isto não significa nenhuma heresia teórica. A crise de governabilidade encontra nos regimes democráticos um caldo de cultura a céu aberto, com que, também e principalmente, tem clareza suficiente para ser antevisto tempestivamente.

Em setembro de 1978, no auge da discussão sobre a abertura política, iniciada pelo então **Presidente Ernesto Geisel**, o Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais - NEPES, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, realizou um seminário sobre **Reorganização Partidária e Representação**, tendo o relator, **Professor Bolívar Lamounier**, quando ainda não se questionava no Brasil, com a fluência que ganhou depois, a crise de **governabilidade**, destacado, tendo presente o caso brasileiro, que "cumprir evitar os riscos aparentemente opostos, mas na verdade complementares, do '**autoritarismo**' e do '**populismo demagógico**'. Não sendo fatalidades da formação histórica brasileira, mas produtos apenas prováveis de nossa formação, elas não excluem a possibilidade de uma democracia melhor ordenada". Eu próprio, naquela oportunidade, já lá se vão treze anos, tempo curtíssimo para a história, insisti em dois postulados básicos para o processo da então iniciante abertura política. O primeiro, que o desenvolvimento político (= democratização) tem de ser considerado como um objetivo em si mesmo (isto é, não será jamais mera consequência do desenvolvimento econômico); o segundo, que o desenvolvimento político pode ser ameaçado tanto pelo excesso de planejamento estatal quanto pelo excesso de espontaneísmo social. E, arrematando com absoluta lucidez, não aquela referida por **Rilke, Bolívar Lamounier** alertou que, nem o processo de democratização terá eficácia e será estável se não trouxer benefícios substantivos para a grande maioria da população que se encontra nos estratos de baixa renda, nem estará ele a salvo de deformações e retrocessos se resultar em perturbações excessivas que possam prejudicar o processo de crescimento econômico, pois, nesse caso, a própria opinião pública voltar-se-á em parte contra a prática democrática.

Essas referências valem como preâmbulo necessário para que se entenda a crise de governabilidade que pode alastrar-se descontroladamente na larga tubulação das frustrações democráticas, como reação provável pela distância entre a expectativa do processo eleitoral e a realidade do exercício do governo.

O caso brasileiro apresenta indicadores sociais que não podem permanecer esquecidos. Na segunda etapa da pesquisa "para um novo pacto social", realizada pelo IEPS - Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Vol. I, em 1988, os dados apresentados são alarmantes. Vejamos:

15% das famílias brasileiras com **per capita** de até 1/4 do salário-mínimo vivem em condição de miséria;

35% com rendimento **per capita** de 1/2 salário mínimo (incluídos os 15% anteriores) vivem em estado ou de miséria ou de estrita pobreza;

41% dos brasileiros vivem nesse estado;

61,1% das pessoas que trabalham ganham apenas até 1 salário mínimo;

10,1% ganham mais de 3 salários mínimos;

1,4% ganha mais de 10 salários mínimos;

50% mais pobres do país têm acesso apenas a cerca de 13,6% da renda nacional;

1% mais rico tem participação quase igual aos 50% mais pobres, cerca de 13,3%.

E este não é um cenário exclusivamente brasileiro: na América Latina, dados de 1970, de 264 milhões de pessoas, 115 milhões poderiam ser consideradas pobres (44%), ou seja, não usufruíam rendimentos

necessários para adquirir no mercado uma cesta de bens e serviços considerados essenciais; da população pobre da América Latina, mais de 40% estavam na faixa de indigência, isto é, não tinham condições para prover sequer suas necessidades mínimas de alimentação.

É evidente que este cenário de agudas necessidades sociais aumenta o volume de demandas. Essas demandas compõem expectativas populares que são despertadas no curso do processo político, com especial ênfase, nos períodos eleitorais. Os candidatos prometem o que possibilita ampliar o respectivo universo de votos. Assim, por exemplo, com a fixação de tempo certo para cumprir tarefas que não dependem exclusivamente da vontade política do agente, porque condicionadas a variáveis outras de complexa estrutura: percentual certo de inflação, eliminação da criminalidade, elevação a um patamar pré-estabelecido do salário mínimo, etc. Ora, esse nível de relacionamento promíscuo gera, inevitavelmente, um acirramento da cobrança, na medida em que o nível de vida não dá sinais de alteração substantiva. Quanto menos benefícios substantivos e quanto mais expectativas é igual a alto nível de frustrações e, por consequência, de assustadores índices de desordem social. Nesse preciso sentido anote-se, ainda uma vez, a lição de **Gianfranco Pasquino**:

O ponto central desta tese é que uma democracia torna-se tanto mais forte quanto mais organizada, sendo que o crescimento da participação política deve ser acompanhado pela institucionalização (isto é, pela legitimação e aceitação) dos processos e das organizações políticas. Quando, porém, diminui a autoridade política, temos a não-Governabilidade do sistema (op. cit. pág. 550/551).

E, mais adiante:

A situação mostra-se particularmente grave porque a expansão da intervenção do Governo se verifica numa fase na qual é evidente uma contração de sua autoridade e isto provoca um **desequilíbrio democrático**. Automaticamente, segue-se que a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições do Governo e a queda de credibilidade dos governantes provocam uma diminuição de sua capacidade

para enfrentar os problemas, dentro de um círculo vicioso que pode ser definido como a espiral da **não-Governabilidade** (op. cit. pág. 551).

E, então, vem a referência sobre o caminho a trilhar:

A solução mais controvertida que surge deste relacionamento consiste, não tanto na imediata utilização de praxes não-democráticas, quanto na diminuição paulatina do processo de democratização ('existem também limites que podem potencialmente prognosticar a ampliação indefinida da democracia política'), na tentativa de 'descarregar' o sistema político das solicitações que lhe aumentem as funções e diminuam a autoridade ('é necessário, por essa razão, substituir a menor marginalização de alguns grupos por uma maior autolimitação de todos os grupos'), da reintrodução de diferenciações ('cada organização social exige, numa certa medida, disparidade de poder e diferença de função') e, finalmente, da descentralização política ('a Governabilidade de uma sociedade a nível nacional depende da medida como ela é governada eficazmente a níveis subnacionais, regionais, locais, funcionais e industriais') (op. cit. pág. 551).

Para **Pasquino**,

embora estas receitas possam parecer, de um lado, conservadoras e, de outro, pouco incisivas, seu valor real consiste em individualizar terrenos imediatamente operativos, nos quais o êxito parece ter sido favorável aos países que mais conseguiram livrar-se da crise de Governabilidade. Da Áustria à Suécia, da Suíça à Noruega, a credibilidade dos Governos é o resultado da diferenciação do poder e da presença de uma vasta rede de associações, capaz de aglutinar eficazmente os interesses e de reivindicar com sucesso, dentro de um quadro de compatibilidades. Mesmo assim, podemos afirmar com esta base que não existe uma verdadeira crise de Estados contemporâneos? (op cit., pág. 551).

É de ver-se que **CREDIBILIDADE E GOVERNABILIDADE** são termos que andam juntos. De fato, a **não-governabilidade** pressupõe ausência de **credibilidade**. E esta perda de credibilidade pressupõe, por sua vez, frustrações acumuladas pela diminuição do nível de vida, ou seja, o dinheiro do trabalho não é suficiente - quando o emprego existe - para

garantir acesso aos bens e riquezas necessários para que a pessoa humana realize a plenitude de sua natureza na sociedade em que vive.

O repensar desse tema - **credibilidade e governabilidade** - não é atual apenas porque está diante de nós, contemporâneo. É atual pelo que pode significar de moderno repensar o Estado, naquele inaugural conceito de revolução: como algo positivo para a humanidade.

Reformar o Estado, nesse passo, significa aproximá-lo da cidadania. E com que finalidade? Com a finalidade de criar um sistema por meio do qual a organização da sociedade tenha círculos cada vez menores, juntando o quanto possível a demanda com o responsável por sua execução.

Eram estas as modestas reflexões que julguei útil submeter ao debate, invocando a frase de **Michelet** sobre a queda da Bastilha: "Naquele dia uma idéia se levantou em toda Paris...". Alguém, algum dia, também terá outra idéia...

### **índice onomástico**

ABADE SIEYÉS -	3, 4
BOBBIO, NORBERTO -	3
GEISEL, ERNESTO -	4
HABERMAS -	3
HUNTINGTON -	2
KOSELLECK, REINHART-	1
LAMOUNIER, BOLIVAR -	4, 5
MERQUIOR, JOSÉ GUILHERME -	1
MERTON, THOMAS -	9



MICHELET, JULES -	1, 9
PASQUINO, GIANFRANCO -	2, 7, 8
RILKE -	5
ROUSSEAU -	4

### **Referências bibliográficas**

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

FURET, François; OZOUF, Mona. Dicionário crítico da revolução francesa. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita. Prefácio da edição brasileira de José Guilherme Merquior. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

MICHELET, Jules. Introduction a l'histoire universelle. Nouvelle édition. Paris: Calmann Lévy, Éditeur, 1879.

### **Índice Alfabético-remissivo**

#### **CREDIBILIDADE E GOVERNABILIDADE**

- Revolução: significados -	1 e s.
- Não-governabilidade	
- hipóteses -	2 e s.
- o caso brasileiro -	5 e s.
- a América Latina -	6/7
- Crise da democracia -	7 e s.